

## **SUBSÍDIO AOS DEBATES SOBRE ANTEPROJETO DE LEI PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Comitê Permanente do Conselho Nacional de Economia Solidária\*

O presente documento tem como objetivo subsidiar a elaboração, pelo Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), de proposta de um anteprojeto de lei para a institucionalização de Política e/ou Sistema Público de Economia Solidária no plano nacional.

Trata-se de apresentar as motivações e pilares que devem embasar a redação de uma proposta preliminar, assim como alguns pontos em aberto, de modo a fornecer elementos adicionais tanto para a discussão quanto para a posterior consolidação de anteprojeto no âmbito do CNES.

### **1 POR QUE UMA LEI QUE INSTITUCIONALIZA UMA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA?**

As primeiras políticas públicas de economia solidária remontam à segunda metade dos anos 1990, quando municípios e governos estaduais passaram a criar estruturas e desenvolver programas e ações com vistas a apoiar e fomentar a economia solidária. A partir de 2003, também o governo federal passa a desenvolver políticas estruturadas para apoiar a economia solidária no Brasil.

Desde que essas políticas começaram a ser desenvolvidas, um tema permanente tem sido como institucionalizá-las, ou seja, como fazer com que estas políticas sejam incorporadas pela estrutura do Estado, para que, em vez de políticas de governo, muitas vezes transitórias, se perenizem como políticas de Estado.

Contudo, é importante destacar que institucionalizar uma política é muito mais do que lhe dar permanência no tempo. Mais do que uma estratégia particular de um governo, trata-se de compreendê-la enquanto direito dos milhões de homens e mulheres que vivem e fazem a economia solidária no Brasil, e, portanto, entender enquanto dever do Estado dispor dos meios que efetivem este direito.

A história recente do Brasil também mostra que a lei em si não cria a realidade. Porém, a lei é a representação de uma realidade de lutas e processos históricos de mobilização social. Por isso, ela é um importante instrumento de luta para que a sociedade civil organizada possa reivindicar o reconhecimento de direitos perante a estrutura do Estado.

Mais do que um projeto de lei, a proposta pretende ser uma síntese do que os diferentes sujeitos sociais esperam da ação do Estado em relação à economia solidária.

Nesse sentido, ela apresenta uma agenda para que o Estado brasileiro atue no apoio à economia solidária, e, além de uma proposta técnica, busca-se uma espécie de “carta de intenções” que consolide as demandas da economia solidária em termos de instrumentos estruturados e permanentes de políticas públicas. Por isso, a política (e a lei que a institucionaliza) não pode ser considerada como fim em si, mas como um meio para a concretização das demandas e direitos da economia solidária.

\* Texto elaborado no âmbito do Comitê Permanente do Conselho Nacional de Economia Solidária.

Assim, o primeiro grande objetivo de um projeto de lei para institucionalizar uma política nacional de economia solidária é reconhecer a economia solidária e o trabalho associado como um direito que constitui um instrumento de mobilização para que segmentos da sociedade o reivindiquem perante o Estado. Mas não se pode esquecer um segundo grande objetivo de uma lei dessa natureza, que é dar condições jurídicas para que o Estado desenvolva suas ações de apoio e fomento à economia solidária.

## **2 QUAIS SÃO OS FUNDAMENTOS PARA UMA LEI QUE INSTITUCIONALIZA UMA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA?**

A construção de um marco jurídico apropriado para a economia solidária tem sido uma das principais demandas do movimento organizado, reforçada pelas resoluções dos Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes), e pela instituição do Comitê Temático do Marco Jurídico dentro do Conselho Nacional de Economia Solidária.

Especificamente em relação à institucionalização de uma política nacional, as demandas apontam para uma lei que institua ou consolide os instrumentos de ação pública de modo estruturado e permanente, aí incluída a previsão de um fundo específico para o desenvolvimento da economia solidária que agregue as várias possibilidades de financiamento das políticas setoriais (Art. 70 e Art. 102 dos Anais da Conaes).

A necessidade de instrumentos legais que regulamentem, reconheçam e fomentem a economia solidária no Brasil se baseia em referências de fontes diversas, como, por exemplo:

- a Constituição Federal, em vários de seus artigos, tais como: Art. 1º, Art. 3º, Art. 5º (vários incisos), Art. 7º, Art. 146, Art. 174, Art. 187, e Art. 192;
- a existência de políticas e ações voltadas à economia solidária no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011; e
- os Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária (junho 2006), e de outras conferências (Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário).

## **3 QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS EIXOS DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA?**

A proposta de minuta de projeto de lei da economia solidária deve ser estruturada a partir de quatro grandes eixos:

- definições gerais;
- política de economia solidária;
- sistema nacional de economia solidária; e
- financiamento da política pública de economia solidária.

Estes eixos foram definidos a partir da análise tanto de leis estaduais e municipais que institucionalizam políticas públicas de fomento à economia solidária, como de leis que institucionalizam outras políticas em âmbito federal, tais como as políticas de agricultura familiar, de habitação de interesse social, de assistência social e de segurança alimentar, além de outros documentos, como os supracitados Anais da Conaes.

A seguir, apresenta-se um resumo dos quatro capítulos estruturantes da proposta.

## CAPÍTULO I - DAS DEFINIÇÕES

O objetivo do capítulo deve ser reconhecer juridicamente a economia solidária como uma realidade da sociedade brasileira, como direito dos sujeitos sociais que fazem a economia solidária, e como dever do Estado brasileiro de modo que este possa fomentá-la, cumprindo seus preceitos constitucionais. Trata-se de um capítulo de definições conceituais, no qual se definirá o que é economia solidária e quem são os sujeitos de direito e os públicos beneficiários desta política. Para a redação do capítulo, o principal subsídio são definições presentes nas leis estaduais e municipais de economia solidária preexistentes.

Provavelmente o ponto mais importante do capítulo reside em uma conceituação adequada para a economia solidária, a fim de conferir identidade aos sujeitos que a fazem no Brasil, mas sem limitar a ampliação deste conjunto de organizações e formas econômicas solidárias.

É comum que grupos e movimentos sociais busquem que suas diferentes manifestações sejam reconhecidas pela lei. Contudo, deve-se lembrar que esta lei é de toda a economia solidária e, para tratar especificamente de cada uma destas formas de manifestação, o espaço de uma lei não seria suficiente. Assim, tem-se que encontrar uma definição que dê unidade e identidade a todos, delimite do que se trata quando se fala em economia solidária, mas, ao mesmo tempo, reconheça a diversidade do movimento, sem fechar suas portas a novas possibilidades.

Devem ser consideradas cinco características “mínimas” para a definição de empreendimento econômico solidário enquanto principal beneficiário da política:

- caráter coletivo: o “fazer junto”; a dimensão associativa da atividade econômica;
- caráter primordialmente econômico: trata-se da atividade econômica como razão primordial para a existência da organização;
- autogestão/gestão democrática: diz respeito às decisões, tarefas e aos resultados compartilhados;
- caráter permanente: para marcar a diferença em relação a uma organização eventual – um mutirão ou outra forma coletiva de organização, por exemplo; e
- livre adesão dos participantes.

Devem ser também tomadas como “mínimas” as características relativas a segurança e saúde do trabalho e ao combate ao trabalho infantil, incluindo-se ainda características desejáveis, como, por exemplo, a preservação do meio ambiente.

### PRINCIPAIS QUESTÕES E OBSERVAÇÕES

- Definir, para fins da lei, a economia solidária – mais geral, em termos de princípios norteadores – e as características das organizações da economia solidária que serão beneficiárias da política. Para isso deve-se buscar um conceito “mínimo-máximo”: nem tão restrito que deixe de fora parte da economia solidária, nem tão amplo que acarrete perda da identidade.
- No caso das características chamadas “desejáveis”, considerar se devem constar da lei, ou se poderão vir a constituir critérios de exclusão – ainda que não sejam “mínimas”. Para tanto, é necessário contemplar a economia solidária em suas diferentes formas societárias, traduzindo a preocupação de não engessar – e de não perder a identidade. Com este objetivo, recomenda-se indicar também aqueles que *não* se encaixam nas características de economia solidária.

- Faz-se necessário ainda considerar outros possíveis públicos da política: agricultores familiares, por exemplo, desde que associados em algum espaço coletivo, como compras coletivas de insumos, uso coletivo de um equipamento, comercialização conjunta, entre outros, além de beneficiários de outros programas sociais interessados em desenvolver atividades econômicas solidárias.

## CAPÍTULO II - DA POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

O objetivo do capítulo deve ser conceituar e delimitar o que são as políticas públicas para a economia solidária, assim como definir quais as principais ações e instrumentos que o Estado deve desenvolver para apoiar a economia solidária.

Para a redação do capítulo, o principal subsídio são as resoluções dos Anais da I Conaes, buscando-se organizar as ações e instrumentos a serem desenvolvidos pelo Estado, de acordo com os principais eixos apresentados nas resoluções da conferência. Também devem ser levados em consideração outros documentos e sistematizações acerca das demandas e prioridades da economia solidária, como, por exemplo, as três principais demandas dos empreendimentos econômicos solidários mencionadas no Sistema de Informações em Economia Solidária e em vários espaços do movimento de economia solidária – e no próprio CNES. As ações incluídas na proposta se referem principalmente às políticas de: *i*) formação e assistência técnica; *ii*) comercialização e redes de produção e consumo; e *iii*) crédito e finanças solidárias.

Como se poderá notar, a descrição dessas políticas não é exaustiva. Aqui não se pretende destacar cada uma das atividades, programas, ações e projetos que o Estado desenvolve hoje ou deve desenvolver no futuro, mas sim destacar em linhas gerais quais os eixos prioritários e estruturantes nos quais o Estado deve atuar para apoiar a economia solidária.

Portanto, há que se resistir ao impulso de reconhecer todas as ações que são desenvolvidas, e buscar agrupá-las de modo geral. Por exemplo: não se trata apenas de um centro de formação em economia solidária, mas sim de uma política nacional de formação; não apenas de feiras de economia solidária, mas de uma política nacional de comercialização; e assim por diante.

É importante destacar que os Comitês Temáticos do Conselho Nacional de Economia Solidária devem examinar com atenção o capítulo em análise – particularmente artigos e parágrafos referentes a seus respectivos temas –, de modo a conferir-lhe uma redação mais próxima possível da descrição das políticas que se quer do Estado brasileiro.

### PRINCIPAIS QUESTÕES E OBSERVAÇÕES

- Deve-se buscar afirmar as políticas que se quer, conferindo identidade a todas as ações desenvolvidas em cada um dos eixos e contemplando toda a diversidade da economia solidária, sem, contudo, recorrer a extenso detalhamento de cada uma das ações.
- Dado que a realidade econômica e social da economia solidária é diversa em seu próprio interior, existindo, por exemplo, empreendimentos economicamente mais frágeis e outros mais robustos, uma possibilidade seria a definição de categorias econômicas para o público alvo beneficiário das políticas. Ou seja, assim como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) obedece a uma classificação (PRONAF A, PRONAF B etc.), a questão é se não se deve criar também uma classificação conforme a realidade socioeconômica dos beneficiários, prevendo graus e direitos diferentes para o acesso às políticas de economia solidária.

Por exemplo, nas políticas de financiamento e crédito aos empreendimentos econômicos solidários, os empreendimentos mais pobres deveriam ter condições facilitadas na possibilidade de equalização de taxas de juros.

- Do mesmo modo, outra questão é se a lei não deve prever acesso diferenciado e privilegiado aos empreendimentos econômicos solidários que atuem em setores ou em condições consideradas mais relevantes – os empreendimentos que desenvolvam atividades ambientalmente importantes, como a produção agroecológica, por exemplo. Vale lembrar, porém, que um detalhamento tal como as categorias e formas de acesso aos instrumentos da política pode ser objeto de normativa complementar posterior, permanecendo a lei com um caráter mais geral e sucinto.

### **CAPÍTULO III - SISTEMA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Depois de definir quem são os sujeitos de direito beneficiários da política pública de economia solidária e quais são os instrumentos e prioridades desta política, o Capítulo III tem por objetivo delimitar o desenho institucional da política, ou seja, sua estrutura de gestão e execução. Neste caso, propõe-se que tal delimitação se dê por meio de um Sistema Nacional de Economia Solidária. Neste sentido, trata-se de definir os entes (públicos e privados) que deverão integrar o sistema e como se organizarão para desenvolver a política.

Atualmente no Brasil existem algumas políticas que estão organizadas em sistemas públicos. É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), o Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), entre outros. Cada um destes sistemas tem uma lógica própria de funcionamento.

No caso da proposta, há a opção de utilizar como subsídio o desenho institucional estabelecido pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Esta opção se fundamenta no fato de ser este o sistema que coloca maior ênfase na participação social em todas as esferas da política, assim como por ser o sistema mais flexível na delimitação de responsabilidades e atribuições entre os entes, e, portanto, o modelo que parece mais próximo de atender a atual realidade da economia solidária.

Outra opção é não colocar o foco na definição de um lugar institucional específico no governo federal enquanto responsável pela política, mas sim incluir vários órgãos com ações e políticas de apoio (total ou parcial) à economia solidária. Em primeiro lugar, porque se considera que a política de economia solidária deve adquirir um caráter transversal no governo federal, sendo assumida por diferentes áreas setoriais; e, em segundo lugar, porque se quer ressaltar a permanência da política, independente de eventuais mudanças nos órgãos responsáveis.

Porém, é importante destacar que esse modelo de sistema não é a única opção, o que exige que se aprofunde o debate sobre qual o sistema público mais adequado: um sistema mais voltado à atuação do Estado e baseado na relação entre os diferentes entes federativos, definindo responsabilidades e obrigações para estes – o Suas, por exemplo; um sistema público mais aberto, que apenas defina os órgãos e entes que desenvolvem a política – o SISAN, por exemplo; ou um sistema híbrido, a meio caminho entre os dois anteriores. Ou, ainda, se o melhor é de fato se ter um sistema. Enfim, são debates que devem ser aprofundados.

## PRINCIPAIS QUESTÕES E OBSERVAÇÕES

- Deve-se definir em que grau de detalhamento o sistema público de economia solidária definirá as competências e atribuições dos diferentes entes federativos e das entidades da sociedade civil.
- Faz-se necessária a clareza sobre a ênfase do sistema, ressaltando o pacto federativo e a participação social. É preciso definir que a adesão ao sistema deverá ser pré-requisito para acesso às fontes de financiamento da política. Também devem ser incluídos artigos que fixem com precisão como se dará o controle social em relação ao desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária.
- Há que se definir a relação do sistema público de economia solidária com outros sistemas públicos e com os sistemas (e propostas de sistemas) já existentes na economia solidária, como, por exemplo, os sistemas de informação, comércio justo e solidário, formação, e finanças.

## CAPÍTULO IV – FINANCIAMENTO

O capítulo deve ter por objetivo definir e prever como a política pública de economia solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária serão financiados. No caso, a opção que parece mais indicada é instituir um Fundo Nacional de Economia Solidária, cujo objetivo será financiar as ações públicas de apoio e fomento à economia solidária, estabelecidas e apresentadas nos capítulos anteriores. Trata-se de prever recursos para: financiamento e crédito de empreendimentos econômicos solidários; desenvolvimento de políticas de formação e assistência técnica; abertura de canais de comercialização dos produtos e serviços produzidos pela economia solidária, entre outras atividades previstas. Além disso, o capítulo deve propor fontes de recursos que constituirão este fundo, assim como a forma pela qual se dará a sua gestão.

Para a redação do capítulo, o principal subsídio é a lei que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Assim como o FNHIS, o fundo que estará sendo proposto será constituído a partir de fontes diversas de recursos, gerido por um comitê gestor escolhido e vinculado ao Conselho Nacional de Economia Solidária.

É importante destacar que a opção de criação de um Fundo Nacional de Economia Solidária não é a única possível para o financiamento da política pública de economia solidária. Existem políticas que são financiadas a partir de fundos, como é o caso, por exemplo, da assistência social, e outras que não o são – caso do PRONAF.

O PRONAF, que pode ser considerado um exemplo próximo da realidade da economia solidária, não possui um *fundo* específico para o seu financiamento: os recursos do programa são provenientes principalmente da União – para as políticas de assistência técnica, comercialização e equalização de taxas de juros, entre outras – e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para as ações de crédito.

Dessa maneira, a criação de um fundo específico é, novamente, apenas uma opção, existindo outras que podem cumprir o objetivo de financiar os diferentes eixos das políticas de economia solidária. Na verdade, é necessário discutir qual a possibilidade mais adequada para a economia solidária.

### PRINCIPAIS QUESTÕES E OBSERVAÇÕES

- A legislação precisa esclarecer quais são as vantagens e as desvantagens de um Fundo Nacional de Economia Solidária. É preciso refletir se um fundo significaria centralizar e burocratizar o acesso aos recursos públicos, dificultando-o, ou, ao contrário, se representaria a consolidação da organização de acesso da economia solidária às políticas públicas.
- Caso seja criado um fundo, é preciso definir qual será a relação entre os seus recursos e os recursos da União operados pelos diferentes órgãos nas suas ações e políticas para a economia solidária. Deve haver clareza se a criação do fundo representará uma centralização de recursos para a economia solidária, nos moldes do PRONAF, ou se sua não criação seria mais positiva, por manter os recursos descentralizados entre diferentes órgãos.
- A legislação precisa indicar quais serão as principais fontes do fundo.
- Além disso, a legislação deverá explicitar ainda os critérios para acessar seus recursos pelos sujeitos constituintes do Sistema Nacional de Economia Solidária. Neste caso, também é necessário estabelecer critérios e classificações para definir as diferentes formas de acesso aos fundos pelos empreendimentos econômicos solidários.